

Zdzisław Zarzycki

Rozwód i separacja prawna małżonków a prawo do świadczeń rodzinnych w Polsce

1. Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości (Wydział Statystyki), do sądów okręgowych w Polsce w 2004 r. w stosunku do roku poprzedniego wpłynęło średnio o 1/4 więcej pozwów rozwodowych (odpowiednio 106 tys. i 86 tys.) i trzykrotnie więcej spraw o separację (odpowiednio 23 tys. i 7,6 tys.). Z kolei odnotowano spadek liczby sądowych spraw o alimenty o 1/3 (odpowiednio 81 tys. w 2003 r. i 55 tys. w 2004 r.)¹.

Na zjawisko fikcyjnych rozstań (rozwodów i separacji), które mają umożliwić korzystanie z zasiłku rodzinnego i przede wszystkim dodatków do zasiłku dla osób samotnie wychowujących dzieci, zwracają uwagę, oprócz dziennikarzy, także pracownicy opieki społecznej i organów wymiaru sprawiedliwości, Kościół katolicki i inne

¹ W niniejszym artykule uwzględniono stan prawny na dzień 24 maja 2005 r. Największy przyrost pozwów rozwodowych zanotowano w Zamościu, Ostrołęce, Włocławku i Radomiu. W przypadku wniosków o separację największy wzrost był w sądach w Krakowie (589%), Ostrołęce oraz w Płocku. Należy zauważyć, że liczba dzieci (812 tys. na koniec września 2004 r.), na które przysługiwał dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka przewyższyła korzystających przed reformą z Funduszu Alimentacyjnego (550 tys. na koniec 2003 r.). Zob. K. Sadłowska, *Coraz więcej rozwodów w Polsce*, „Rzeczpospolita”, nr 49, poniedziałek 28 lutego 2005, a także <http://www.brpo.gov.pl/index.php?poz=250&id=11>, marzec 2005 r.

podmioty. W niektórych miejscowościach obserwuje się także istotny spadek liczby zawieranych związków małżeńskich, a zdarza się, że liczba rozwodów przewyższa liczbę ślubów. Z reguły rozwiedzione kobiety nadal mieszkają z ojcem dziecka, choć w czasie przeprowadzania wywiadu środowiskowego utrzymują, że osobno prowadzą gospodarstwo domowe albo że ojciec dziecka właśnie skorzystał z prawa do odwiedzin. Jeszcze większym paradoksem jest sytuacja, kiedy kobieta na potrzeby otrzymania dodatku legitymuje się uzyskanym rozwodem (lub separacją) i tym, że nie wychowuje dziecka wspólnie z jego ojcem, a na potrzeby dodatku mieszkaniowego ukrywa fakt rozwodu i podaje, że wraz z ojcem dziecka wspólnie prowadzi gospodarstwo domowe. W ocenie socjologów pojawia się zjawisko instrumentalnego traktowania małżeństwa, rozwodów i separacji².

Opisywane zjawisko jest na tyle naganne, że zapadł już pierwszy wyrok karny, skazujący rozwiedzioną kobietę za podanie nieprawdy co do wspólnego wychowywania dziecka z jego ojcem i w związku z tym wyłudzenie świadczenia rodzinnego, tj. dodatku dla osoby samotnie wychowującej dziecko³. W innych przypadkach toczą się już postępowania prokuratorskie lub sądowe albo pobierający oddali nie należne im świadczenia.

2. Dzieje ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (u.ś.r.)⁴ sięgają premierostwa Leszka Millera, którego rząd, kierując się chęcią zapewnienia skuteczniejszego wsparcia rodzin pozostających w trudnej sytuacji osobistej i majątkowej, zainicjował w 2003 r. proces legislacyjny zmierzający do istotnej przebudowy systemu

² Tak twierdzi socjolog P. Śpiewak, pisząc, że „Niepokojące jest to, że dla pieniędzy gotowi jesteśmy złamać pewne zasady moralne. (...) To nie najlepiej świadczy o naszej etycznej kondycji. I że spory procent ludzi żyje na granicy nędzy. Kościół bądź różnego rodzaju organizacje powołane w trosce o rodzinę powinny temu przeciwdziałać”, zob. A. Majda, *Małżeństwo, zbędny balast*, „Rzeczpospolita” nr 49, 28 lutego 2005 r.

³ Zob. L. Kostrzewski, *Pierwszy w Polsce wyrok za fikcyjny rozwód*, „Gazeta Wyborcza” nr 105 (4820), 7–8 maja 2005, s. 1. Sąd rejonowy w Nowej Soli skazał matkę trojga dzieci na trzy miesiące pozbawienia wolności w zawieszeniu z powodu wyłudzenia świadczenia rodzinnego w wysokości ok. 600 zł. Kobieta ta we wniosku podała nieprawdę, bowiem w rzeczywistości nadal zamieszkiwała i wychowywała swoje dzieci z ich ojcem.

⁴ Dz. U. nr 228, poz. 2255 ze zm.

świadczeń rodzinnych i społecznych⁵. Omawianą ustawą, która weszła w życie 1 maja 2004 r., zlikwidowano przede wszystkim Fundusz Alimentacyjny, z którego wypłacane były przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych świadczenia w przypadku całkowitej lub częściowej bezskuteczności egzekucji alimentów zasądzonych wyrokiem sądu⁶.

W miejsce świadczeń rodzinnych i pielęgnacyjnych pochodzących z różnych instytucji zaprowadzono świadczenia o charakterze pieniężnym, finansowane z budżetu państwa. Organem właściwym w zakresie świadczeń rodzinnych ustanowiono wójta lub burmistrza (prezydenta miasta), właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie (art. 20 ust. 1 w związku z art. 3 pkt 11 u.ś.r.)⁷.

Wymienione świadczenia mają stanowić formę pomocy państwa w ponoszeniu przez rodzinę kosztów utrzymania związanych z wychowywaniem dzieci, w szczególności z ich kształceniem (jak również opieką nad dziećmi niepełnosprawnymi oraz osobami niepełnosprawnymi). Omawiana ustawa określa warunki nabywania prawa do świadczeń rodzinnych oraz zasady ustalania, przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych (art. 1 ust. 1 u.ś.r.). Istotną innowacją w polskim porządku prawnym jest przyznanie prawa do świadczeń rodzinnych także cudzoziemcom⁸. Ograniczono liczbę samodzielnych świadczeń rodzinnych w stosunku do poprzednio obowiązujących, ale zwiększono liczbę okoliczności, z tytułu których rodzina może uzyskać wsparcie⁹.

⁵ Jego wynikiem jest m.in. obowiązująca od dnia 1 maja 2004 r. oraz ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. nr 64, poz. 593 ze zm.).

⁶ Por. art. 63 ust. 1 u.ś.r.

⁷ Proces przekazywania uprawnień w tym zakresie podzielono na etapy. Wyłączna kompetencja w zakresie wszystkich świadczeń rodzinnych będzie należeć do organu właściwego, jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej dopiero od dnia 1 września 2006 r. (art. 20 ust. 1 u.ś.r.). Zob. R. Sawuła, Właściwość sądów administracyjnych i samorządowych kolegiów odwoławczych do rozpoznawania spraw na tle ustawy z dn. 28.11.2003 o świadczeniach rodzinnych, „Casus”, wiosna 2005, s. 33–34 oraz R. G. Makarowicz, Zasiłek rodzinny – proceduralny zamęt, „Casus” wiosna 2005, s. 36.

⁸ Por. art. 1 ust. 2 pkt 1–3 u.ś.r. prawo do świadczeń przysługuje cudzoziemcom posiadającym obywatelstwo państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz cudzoziemcom przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, posiadającym status uchodźcy lub zezwolenie na osiedlenie się w RP, jeżeli zamieszkują łącznie z członkami rodzin na terytorium RP.

⁹ Szereg wymienionych w ustawie świadczeń było już znanych (zasiłek rodzinny, pielęgnacyjny, a świadczenie opiekuńcze zastąpiło zasiłek stały realizowany w oparciu o ustawę o pomocy społecznej).

Do nowego systemu świadczeń rodzinnych wchodzi m.in. dwa rodzaje dodatków do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka. Zaprowadzone rozwiązania ustawowe zmierzają w kierunku rozbudowania świadczeń rodzinnych w segmencie zaopatrzenia społecznego, który charakteryzuje obligatoryjność świadczeń pod warunkiem spełnienia odpowiedniego kryterium dochodowego¹⁰.

Kompleksowo uregulowano dwie grupy świadczeń rodzinnych (art. 2 ust. 1 i 2): 1) zasiłek rodzinny wraz z dodatkami przysługującymi z tytułu: urodzenia dziecka, opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek ustawowego okresu jego pobierania, samotnego wychowywania dziecka, kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego, rozpoczęcia roku szkolnego i podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania oraz 2) świadczenia opiekuńcze, tj. zasiłek pielęgnacyjny i świadczenie pielęgnacyjne.

W nowej ustawie zachowano dotychczasową zasadę, iż świadczenia rodzinne przyznawane są na roczny okres zasiłkowy, tj. od dnia 1 września do dnia 31 sierpnia następnego roku kalendarzowego (art. 3 pkt 10 u.s.r.), za wyjątkiem pierwszego okresu, którego początek przypada na datę wejścia w życie nowej ustawy, tj. 1 maja 2004 r., a koniec na dzień 31 sierpnia 2005 r.¹¹

3. Kryterium dochodowe w omawianej ustawie ma znaczenie decydujące; albo wprost – jak przy prawie do zasiłku rodzinnego, albo pośrednio – przy prawie do poszczególnych dodatków¹²; dodatek jest świad-

¹⁰ Większość świadczeń rodzinnych przeniesiono z systemu pomocy społecznej do zaopatrzenia społecznego oraz zlikwidowano niektóre świadczenia z ubezpieczeń społecznych (dodatek pielęgnacyjny, jednorazowy zasiłek z tytułu urodzenia lub przyjęcia na wychowanie dziecka). Tym samym zmniejszono zakres świadczeń, do których uprawnienia nabywane są z tytułu opłacania składek, ale zwiększył się krąg osób uprawnionych do świadczeń, które w poprzednio obowiązującym systemie świadczeń znajdowały się w pomocy społecznej.

¹¹ Okres zasiłkowy został zatem w zasadzie dostosowany do roku szkolnego.

¹² Ustawa o świadczeniach rodzinnych wprowadza nowe kryterium dochodowe (dochód netto) tzw. Dochodowe Wsparcie Rodzin – obliczane przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych na podstawie wydatków rodziny pełnej z dwojgiem dzieci i wydatków osoby samotnie wychowującej jedno dziecko. Poziom progów dochodowych oraz wysokości świadczeń rodzinnych ma być weryfikowany co trzy lata, a wysokość

zeniem akcesoryjnym i przysługuje wyłącznie osobom uprawnionym do zasiłku rodzinnego (art. 4 ust. 2 u.ś.r.). Z założenia bowiem wsparcie w postaci zasiłku rodzinnego przewidziano jedynie dla rodzin, w przypadku których pomoc państwa w ponoszeniu kosztów utrzymania dziecka jest niezbędna ze względu na niskie dochody.

Ustawodawca pod pojęciem „dochód rodziny” rozumie przeciętny miesięczny dochód członków rodziny uzyskany w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy (art. 3 pkt 2)¹³, przy czym, ustalając uprawnienia do zasiłku rodzinnego (i dodatków do zasiłku) na pierwszy dla tej ustawy okres zasiłkowy (tj. od dnia 1 maja 2004 r. do 31 sierpnia 2005 r.), przyjmuje się dochód rodziny osiągnięty w 2002 r. (art. 47 ust. 2 u.ś.r.)¹⁴.

Ustawodawca ustalił, że dochód ten w przeliczeniu na osobę w rodzinie (bądź dla osoby uczącej się) nie może przekraczać kwoty 504,00 zł netto; a gdy osoba ucząca się bądź dziecko – członek rodziny posiada orzeczenie o niepełnosprawności (dziecko w wieku do lat 16), znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności (osoba niepełnosprawna w wieku powyżej 16 lat) – nie może przekraczać kwoty 583,00 zł (art. 5 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 3 pkt 3 u.ś.r.)¹⁵.

4. Kolejnym kryterium uprawniającym do zasiłku rodzinnego (lub dodatku do zasiłku) jest wiek dziecka lub osoby uczącej się¹⁶. Zasa-

świadczeń waloryzowana jest z zasady raz do roku. Rodzaj dochodów i ich źródła zostały wyliczone w art. 3 pkt 1 lit. a-c cytowanej ustawy.

¹³ Definicję dochodu określono w art. 3 pkt. 1 lit. a-c u.ś.r.

¹⁴ Zatem jeżeli rozwód lub separacja prawna małżonków nastąpiły w (lub przed) 2002 r., to dochodu uzyskanego przez byłego małżonka w 2002 r. nie wlicza się, a jego samego nie uwzględnia się w liczbie członków rodziny przy ustalaniu przeciętnego miesięcznego dochodu na osobę w rodzinie.

¹⁵ Jeżeli zaś dany członek rodziny (czy też osoba ucząca się) osiągnął dochody z różnych tytułów – np. z gospodarstwa rolnego i z działalności pozarolniczej – dochody te podlegają zsumowaniu (art. 5 ust. 9 u.ś.r.).

¹⁶ Zasiłek rodzinny nie przysługuje, jeżeli dziecko przebywa w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie lub w rodzinie zastępczej; albo pozostaje w związku małżeńskim (art. 7 pkt 1-2 u.ś.r.). Za dziecko uważa się: dziecko własne rodzica starającego się o zasiłek, dziecko jego małżonka lub dziecko adoptowane, wnuki, rodzeństwo i inne dzieci, których opiekunem prawnym (na mocy wyroku sądowego) jest uprawniony lub jego małżonek, a także dziecko przyjęte na wychowanie w ramach rodziny zastępczej.

dą jest, że prawo do zasiłku rodzinnego przysługuje osobom uprawnionym, określonym w art. 4 ust. 2 pkt 1-3 u.ś.r., do ukończenia przez dziecko 18 roku życia i to bez względu na to, czy uczy się ono w szkole¹⁷. Przesłanką takiej regulacji było założenie ustawodawcy, że potrzeby dziecka są różnicowane w zależności od jego wieku¹⁸.

Jednakże w okresie od dnia 1 maja 2004 r. do 31 sierpnia 2005 r. wysokość zasiłku jest różnicowana w zależności od ilości dzieci. Przysługuje on w wysokości: 43,00 zł miesięcznie na pierwsze i drugie dziecko, 53,00 zł miesięcznie na trzecie dziecko i 66,00 zł miesięcznie na czwarte i kolejne dziecko (art. 47 ust. 1 pkt. 1-3 u.ś.r.).

5. Dodatkowo prawo do poszczególnych dodatków do zasiłku rodzinnego uwarunkowane jest zaistnieniem określonych okoliczności czy też zdarzeń losowych¹⁹.

5.1. Dodatek z tytułu samotnego wychowania dziecka. Przed 1 maja 2004 r. świadczenie to pod nazwą zasiłku pielęgnacyjnego było wypłacane z Funduszu Alimentacyjnego w razie całkowitej lub częściowej bezskuteczności egzekucji wobec zobowiązanego do alimentacji²⁰. Obecnie warunkiem nabycia prawa do przedmiotowego świadczenia jest: 1) osiągnięcie dochodu w kwocie nie przekraczającej 504,00 zł netto miesięcznie na osobę (lub 583,00 zł przy dziecku niepełnosprawnym) w roku kalendarzowym 2002²¹, 2) pozostawania osoby uprawnionej (matki lub ojca, opiekuna faktycznego lub prawnego dziecka

¹⁷ Od tej reguły są wyjątki, wydłużające okres uprawnienia do przedmiotowego świadczenia nawet do 24 roku życia dziecka (por. art. 6 ust. 1 i 1a w związku z art. 3 pkt 18 i 19 u.ś.r.).

¹⁸ Od 1 września 2005 r. wysokość zasiłku rodzinnego będzie wynosić miesięcznie: 44,00 zł na dziecko w wieku do 5 lat; 56,00 zł na dziecko w wieku powyżej 5 lat do ukończenia 18 roku życia i 65,00 zł na dziecko w wieku powyżej 18 roku życia do ukończenia 24 roku życia (art. 6 ust. 2 u.ś.r.).

¹⁹ Np. przesłanką prawa do świadczeń pielęgnacyjnych jest stan zdrowia osoby uprawnionej, powodujący jej niepełnosprawność oraz dodatkowo należy spełnić kryterium dochodowe (art. 17 ust. 1 i 2 u.ś.r.).

²⁰ Art. 14–15 ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych (Dz. U. z 1998 r. nr 102, poz. 651 ze zm.).

²¹ Na okres zasiłkowy od 1 września 2005 r. do 31 sierpnia 2006 r. będzie brane pod uwagę kryterium dochodowe w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy.

oraz osoby uczącej się) w wolnym stanie cywilnym lub separacji prawnej oraz 3) niewychowywanie dziecka wraz z jego rodzicem.

W takich okolicznościach przysługuje dodatek w wysokości 170,00 zł miesięcznie na dziecko (art. 12 ust. 3 u.ś.r.), a gdy dziecko legitymuje się orzeczeniem o niepełnosprawności (w wieku do 16 lat) lub znacznym stopniu niepełnosprawności (w wieku powyżej 16 lat) dodatek wynosi 250,00 zł na dziecko (art. 12 ust. 4 u.ś.r.). Jeżeli rodzic ma wypłacaną rentę lub rentę socjalną, ten dodatek nie przysługuje.

Z dniem 1 października 2004 r. znowelizowano ustawę o zasiłkach rodzinnych²², dokonując istotnych zmian dotyczących m.in. rygorów nabywania prawa do dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka. Z mocą wsteczną określono, że w okresie od dnia 1 maja do 31 grudnia 2004 r. wysokość dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka dla osób, które do dnia 30 kwietnia 2004 r. otrzymywały świadczenia z funduszu alimentacyjnego, wynosić będzie do 300 zł miesięcznie na dziecko. Szczegółowe zasady przyznawania świadczenia określono w art. 70a ust. 1 i 2 u.ś.r.

5.2. Dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania.

Do 30 kwietnia 2004 r. świadczenie to pod nazwą „gwarantowany zasiłek okresowy” było wypłacane z pomocy społecznej²³. Od dnia 1 maja 2004 r. warunkiem nabycia prawa do przedmiotowego świadczenia jest:

- 1) osiągnięcie dochodu w roku 2002 w kwocie nieprzekraczającej 504,00 zł netto miesięcznie na osobę (lub 583,00 zł w przypadku rodziny z niepełnosprawnym dzieckiem)²⁴;
- 2) pozostawania osoby uprawnionej (matki lub ojca, opiekuna faktycznego lub prawnego dziecka w wolnym stanie cywilnym lub separacji prawnej;
- 3) niewychowywanie dziecka do lat 7 wraz z jego rodzicem;

²² Ustawa z dnia 30 lipca 2004 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. nr 192, poz. 1963).

²³ Por. art. 31 ust. 4a ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1998 r. nr 64, poz. 414 ze zm.).

²⁴ Na okres zasiłkowy od 1 września 2005 r. do 31 sierpnia 2006 r. będzie brane pod uwagę kryterium dochodowe w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy.

- 4) utrata prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania i
- 5) bycie zarejestrowanym w powiatowym urzędzie pracy jako poszukujący pracy²⁵.

Okres wypłaty przedmiotowego świadczenia w stałej miesięcznej kwocie 400 zł na każde dziecko nie może przekroczyć 3 lat, ale nie dłużej niż do ukończenia przez dziecko 7 lat (art. 11 ust. 1 u.ś.r.).

W przypadku podjęcia przez rodzica (opiekuna dziecka) zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, prawo do wypłaty dodatku ulega zawieszeniu od dnia podjęcia zatrudnienia (art. 11 ust. 4 u.ś.r.)²⁶.

Obydwa rodzaje dodatków wypłacane są przez gminy niezależnie od tego, czy są zasądzone alimenty od drugiego rodzica dziecka, czy też nie, oraz czy egzekucja alimentów jest skuteczna. Dodatków nie można łączyć ze sobą.

6. Postępowanie w sprawie przyznania i wypłacenia zasiłku rodzinnego i dodatków.

Ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych oraz ich wypłata następują odpowiednio na wniosek osoby uprawnionej wymienionej w art. 23 ust. 1 u.ś.r.²⁷ złożony w urzędzie gminy lub miasta właściwym ze względu na jej miejsce zamieszkania (art. 23 ust. 2 u.ś.r.)²⁸. Do wniosku o usta-

²⁵ Osoba ubiegająca się o przyznanie dodatku powinna złożyć wniosek w ciągu 30 dni od dnia ustania prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Do okoliczności wyłączających prawo do dodatku dla osoby bezrobotnej bez prawa do zasiłku samotnie wychowującej dziecko, na podstawie art. 11 ust. 6 u.ś.r. należą: posiadanie źródła utrzymania w postaci emerytury, renty, renty socjalnej lub świadczenia pielęgnacyjnego (ustalonych decyzją właściwego organu rentowego lub innego organu), jak również fakt zbyt późnego zgłoszenia wniosku o dodatek, tj. po upływie 30 dni od dnia ustania prawa do zasiłku dla bezrobotnych oraz niezarejestrowanie się w urzędzie pracy jako osoba bezrobotna.

²⁶ Zasady przywrócenia prawa do wypłaty przedmiotowego dodatku określono w art. 11 ust. 5 u.ś.r.

²⁷ Tj. na wniosek małżonków, jednego z małżonków, rodziców, jednego z rodziców, opiekuna faktycznego dziecka, opiekuna prawnego dziecka, osoby uczącej się, pełnoletniej osoby niepełnosprawnej lub innej osoby upoważnionej do reprezentowania dziecka lub pełnoletniej osoby niepełnosprawnej.

²⁸ Jeżeli osoba uprawniona nie pobierała dotychczas zasiłku rodzinnego na dzieci z żadnego tytułu, to wniosek o wypłatę zasiłku rodzinnego winna złożyć u pracodawcy, pod warunkiem jednak, że firma ta na dzień 31 marca 2004 r. zatrudniała co najmniej 5 pracowników (art. 48 ust. 2 pkt 2 lit.a u.ś.r.).

lenie prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego należy dołączyć odpowiednie zaświadczenia lub oświadczenia strony (np. co do faktu niewychowywania dziecka wspólnie z jego drugim rodzicem) oraz inne dowody niezbędne do ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych, w tym kopię odpisu prawomocnego wyroku sądu rodzinnego orzekającego rozwód lub separację (art. 23 ust. 4 pkt 4 lit. d u.ś.r.)²⁹.

Natomiast w przypadku gdy w stosunku do osoby deklarującej samotne wychowywanie dziecka, otrzymującej lub ubiegającej się o świadczenie rodzinne, wystąpią wątpliwości dotyczące samotnego wychowywania dziecka przez tę osobę, organ właściwy może wystąpić (jeżeli osoba korzysta lub korzystała ze świadczeń pomocy społecznej) o udostępnienie przeprowadzonego na podstawie przepisów o pomocy społecznej rodzinnego wywiadu środowiskowego albo może przeprowadzić wywiad uzupełniający, którego celem jest wyjaśnienie sytuacji rodziny³⁰.

Prawo do świadczeń rodzinnych ustala się od miesiąca, w którym zostanie złożony wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumenta-

²⁹ Zasady postępowania w sprawie przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych określa rozdział 6 (art. 23-32) u.ś.r. Zob. <http://www.zus.pl/swiadcze/zas005.htm>, marzec 2005 r. Wzór wniosku i zasady postępowania w sprawie o przyznanie zasiłku rodzinnego oraz dodatku do zasiłku rodzinnego określa rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 27 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (Dz. U. nr 213, poz. 2162). Z paragrafu 2 ust. 1 pkt 10 cyt. rozporządzenia wynika, że do wniosku o zasiłek rodzinny należy dołączyć m.in. kopię odpisu prawomocnego wyroku sądu orzekającego rozwód lub separację albo kopię aktu zgonu małżonka lub rodzica dziecka w przypadku osoby samotnie wychowującej dziecko. Wzór wniosku o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego opublikowano w formie załącznika nr 1 do cytowanego rozporządzenia. Z części III tego załącznika wynika, że składający musi złożyć oświadczenie dotyczące ustalenia prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania. Z tego oświadczenia ma wynikać m.in., jaki jest stan cywilny składającego, że nie wychowuje dziecka razem z ojcem (matką) dziecka i że zapoznał się z warunkami uprawniającymi do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania. W części IV cytowanego załącznika określono treść oświadczenia służącego ustaleniu prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka.

³⁰ Wzór wywiadu określa załącznik nr 8 do cytowanego w przypisie 29 rozporządzenia (§ 14 ust. 3). W końcowej części rozporządzenia znajduje się treść pouczenia dotyczącego zasad pobierania przedmiotowych dodatków.

mi, z reguły do końca okresu zasiłkowego (art. 24 ust. 2 i art. 47 ust. 1 u.ś.r.).

7. Nowa u.ś.r. w art. 3 pkt 17 mało precyzyjne pojęcie „samotne wychowywanie dziecka” definiuje jako „wychowywanie dziecka przez pannę, kawalera, osobę pozostającą w separacji, orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu, osobę rozwiedzioną, wdowę lub wdowca, jeżeli wspólnie nie wychowuje dziecka z ojcem lub matką dziecka”³¹. Gramatyczna wykładnia przepisu nie pozostawia żadnych wątpliwości, że chodzi o „osobę pozostającą w separacji, orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu”. Zatem intencją ustawodawcy było pozostawieniem poza zakresem świadczeń rodzinnych tych osób, które „samotnie wychowują dziecko” i pozostają w separacji faktycznej albo separacji na gruncie prawa kościelnego³². O przedmiotowe świadczenie nie mogą ubiegać się także osoby rozwiedzione i separowane prawnie, które wychowują dziecko wspólnie z ojcem (matką) dziecka.

Ustawowa definicja osoby samotnie wychowującej dziecko jest mało precyzyjna i stwarza pole do nadużyć. Zdecydowanie odbiega od precyzji definicji z uchylonej z dniem 1 maja 2004 r. ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. nr 64, poz. 414 ze zm.), gdzie osoba samotnie wychowująca dziecko rozumiana była jako „osoba gospodarująca wspólnie z dzieckiem pozostającym pod jej opieką i na jej wyłącznym utrzymaniu, nawet jeżeli otrzymuje alimenty” (art. 2a).

Zresztą sam termin „wychowanie dziecka” nastrocza szereg trudności interpretacyjnych³³. Sprawa ta jest na tyle delikatna, że wymaga paru słów komentarza. Otóż z reguły wychowanie dziecka jest nieodłącznym atrybutem przysługującej władzy rodzicielskiej. Polski ko-

³¹ Ustawa z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych (Dz. U. z 1998 r. nr 102, poz. 651 ze zm.) definiowała: „Przez osobę samotnie wychowującą dziecko rozumie się osobę stanu wolnego: pannę, kawalera, rozwiedzioną, rozwiedzionego, wdowę lub wdowca” (art. 4 ust. 2).

³² Orzeczonej wyrokiem sądu kościelnego, zaprowadzonej dekretem biskupa ordynariusza miejsca albo własną powagą małżonka niewinnego.

³³ Nierzadko zdarza się, że małżonek rozwiedziony (lub separowany) nadal zamieszkuje pod wspólnym adresem z drugim i dziećmi, ale wszyscy zgodnie twierdzą, że prowadzą niezależne od siebie gospodarstwa domowe i że dzieci już nie wychowuje, nawet jeżeli się z nimi codziennie spotyka i nawet wybiórczo zajmuje się ich sprawami.

deks rodzinny i opiekuńczy (dalej: k.r.o.) nie definiuje władzy rodzicielskiej ani nie wymienia wyczerpująco jej składników (art. 95 § 1)³⁴. Zasadą jest, że władza rodzicielska przysługuje obydwójgu rodzicom (art. 93 § 1 k.r.o.), którą nabywają nad dzieckiem *ex lege* z chwilą jego urodzenia się (pod warunkiem, że stosunek rodzicielski jest ustalony) i trwa ona w stanie niezmienionym (za wyjątkami) przez cały czas jej przysługiwania i wygasa z reguły (*ex lege*) z chwilą osiągnięcia przez dziecko pełnoletności (art. 92 k.r.o.)³⁵. Wyjątkowo władza rodzicielska ustaje na skutek zmian w zakresie stanu osobistego dziecka lub rodziców albo na skutek orzeczeń powodujących ustanie stosunku rodzicielskiego albo utratę przez rodziców władzy nad dzieckiem³⁶.

Władza rodzicielska rodziców nad dzieckiem może być kształtowana przez orzeczenie sądu. Także sąd rozwodowy i separacyjny³⁷ w wyroku końcowym może orzec o władzy rodzicielskiej stosownie do okoliczności sprawy i biorąc pod uwagę dobro dziecka oraz interes społeczny w sposób następujący:

- 1) powierzyć wykonywanie władzy rodzicielskiej obojgu rozwiezionym rodzicom,
- 2) powierzyć wykonywanie władzy rodzicielskiej jednemu z rodziców, ograniczając władzę rodzicielską drugiego z nich do określonych obowiązków i uprawnień w stosunku do dziecka,
- 3) pozbawić władzy rodzicielskiej jednego lub oboje rodziców,
- 4) zawiesić władzę rodzicielską jednego lub obojga rodziców.

Powierzając wykonywanie władzy rodzicielskiej jednemu z rozwiezionych (lub separowanych) rodziców, sąd jest zobowiązany do

³⁴ J. Ignatowicz, *Stosunki między rodzicami a dziećmi*, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2003, s. 809. Treścią władzy rodzicielskiej jest „w szczególności” obowiązek i prawo rodziców do „wychowania dziecka”.

³⁵ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. nr 9, poz. 59 ze zm.).

³⁶ J. Ignatowicz, *op. cit.*, s. 804–805.

³⁷ Sąd rozwodowy o władzy rodzicielskiej rozstrzyga na podstawie art. 58 § 1 k.r.o., a separacyjny (w związku z art. 61³ § 1 k.r.o.) na żądanie jednego z małżonków (obligatoryjnie) rozstrzyga m.in. o władzy rodzicielskiej nad wspólnym małoletnim dzieckiem obojga małżonków, wysokości, w jakiej każde z rodziców zobowiązane jest do ponoszenia kosztów utrzymania i wychowania dziecka. Por. J. Gajda, *Separacja*, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2003, s. 567, także P. Kasprzyk, *Separacja prawna małżonków*, Lublin 2003, s. 119–221.

kładnie określić uprawnienia i obowiązki względem dziecka, które by przysługiwały małżonkowi niewykonującemu władzy rodzicielskiej³⁸. Należy tutaj zaznaczyć, że jedną z najbardziej charakterystycznych cech współczesnej władzy rodzicielskiej jest jej funkcja ochronna względem dziecka³⁹. Zatem, skoro sąd wykreuje nowy stan prawny, to tym samym może określić w sposób innowacyjny (w stosunku do treści ustawy) zakres i charakter treści składnika władzy rodzicielskiej, jakim jest obowiązek i prawo rodzica do wychowania dziecka. Moim zdaniem omawiana ustawa o zasiłkach rodzinnych kładzie akcent na tę część wykonywania władzy rodzicielskiej, którą jest wychowanie wspólne (przez oboje rodziców) dziecka i przede wszystkim z tym faktem łączy prawo do otrzymania określonych świadczeń rodzinnych.

Polskie prawo nie określa stopnia staranności, z jaką rodzice powinni wykonywać władzę rodzicielską albo jej składowe, niemniej rodzice obowiązani są do sprawowania z należytą starannością zarząd majątkiem dziecka (art. 101 § 1 k.r.o.)⁴⁰. Naczelna w polskim prawie rodzinnym zasada dobra dziecka, a więc stopień staranności rodziców w zakresie wykonywania poszczególnych elementów władzy rodzicielskiej, powinien być miarą stopnia staranności przy jej wykonywaniu, a ze względu na jej szczególnie charakter stopień ten powinien być maksymalny. Władza rodzicielska jest pojęciem kategorycznym i przynależnym określonym osobom (tj. rodzicom), ale już jej wykonywanie (w części lub całości) takiego charakteru nie posiada, chociaż też należy ją wykonywać bezpośrednio i osobiście. Różne sytuacje życiowe mogą decydować, że wykonywanie władzy rodzicielskiej może być powierzone w określonym zakresie osobom trzecim (dziadkom dziecka, zakładowi opiekuńczo-wychowawczemu)⁴¹. Niedopuszczalne jest jedynie powierzenie tej władzy w całości osobie trzeciej i rezygnacji rodziców z jakiegokolwiek ingerencji.

W doktrynie funkcjonuje także pojęcie pieczy nad osobą dziecka, którą należy rozumieć jako dbałość o to, aby dziecko było należycie

³⁸ J. Winiarz, *Orzekanie o władzy rodzicielskiej* [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2003, s. 529.

³⁹ Por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 1952 r., sygn. C 487/52, opublikowana w „Nowe Prawo” 1952, nr 8–9, s. 72.

⁴⁰ J. Ignatowicz, *op. cit.*, s. 810.

⁴¹ *Ibidem*, s. 810–811.

wychowywane⁴². Pojęcie to ma charakter bardzo zróżnicowany, zawiera szereg obowiązków rodziców względem dziecka, których łączy element troski o osobowość potomka. Z art. 96 k.r.o. można wywieść dwa podstawowe obowiązki rodziców w tym zakresie, tj. wychowanie dziecka (fizyczne⁴³ i duchowe⁴⁴) i kierowanie nim, oraz dalsze, np. troska o zapewnienie dziecku odpowiednich warunków egzystencji oraz troska o jego bezpieczeństwo⁴⁵.

Środkiem należytego wychowania dziecka jest prawo rodziców do kierowania nim (decydowanie o jego trybie życia, kontrolowanie, w jakim towarzystwie przebywa, jak spędza czas, jaką literaturę czyta, jakim rozrywkom się oddaje, kontrolowanie, czy wypełnia obowiązek nauki itp.)⁴⁶. Obowiązku organizowania dziecku warunków życia nie należy utożsamiać z obowiązkiem alimentacyjnym, bo ten z kolei polega na dostarczaniu dziecku środków utrzymania i wychowania (art. 128 k.r.o.) i jest niezależny od władzy rodzicielskiej. Natomiast obowiązek zapewnienia dziecku odpowiednich warunków egzystencji stanowi składnik władzy rodzicielskiej i spoczywa na rodzicach, którym ta władza przysługuje⁴⁷.

8. Nowe prawo o zasiłkach rodzinnych przewiduje, że do wniosku o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego należy dołączyć zaświadczenia lub oświadczenia oraz dowody niezbędne do ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych, w tym prawomocny wyrok

⁴² *Ibidem*, s. 813 i nast.

⁴³ *Ibidem*, s. 813, oraz K. Jagielski, *Istota i treść władzy rodzicielskiej*, „Studia Cywilistyczne” 1963, t. II, s. 124, podają, że wychowanie fizyczne obejmuje: dbałość o życie i zdrowie dziecka (w tym podejmowanie decyzji, co do sposobu leczenia dziecka), oraz o jego tężyznę fizyczną.

⁴⁴ *Ibidem*. Z kolei wychowanie psychiczne obejmuje: wpajanie mu zasad wartości moralnych i współżycia społecznego, kształtowanie prawego charakteru, wyrabianie w nim sumienności, pracowitości i poczucia obowiązków, wpajanie dziecku miłości ojczyzny, uświadczenia politycznego, poszanowania cudzej własności, decydowanie o religijnym wychowaniu dziecka, wreszcie wykształcenia zgodne z jego zdolnościami do przygotowania do pracy zarobkowej. Zob. Orzeczenie Sądu Najwyższego z 2 grudnia 1957 r., sygn. I CR 1045/56, opublikowane w „Orzecznictwo Sądu Najwyższego” 1959, poz. 76.

⁴⁵ J. Ignatowicz, *op. cit.*, s. 813.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 814.

⁴⁷ *Ibidem*, także K. Jagielski, *op. cit.*, s. 125.

sądu rodzinnego orzekający separację (art. 23 ust. 4 pkt 4 lit. d u.ś.r.)⁴⁸. Zatem, stosując gramatyczną wykładnię przepisu, można mieć wątpliwość, czy małżonek legitymujący się postanowieniem separacyjnym⁴⁹ będzie miał możliwość nabycia uprawnień do świadczenia rodzinnego w formie dodatku dla osób samotnie wychowujących dziecko.

Moim zdaniem ustawodawca (procedując ustawę o świadczeniach rodzinnych) pod pojęciem wyrok sądu rozumiał takie orzeczenie sądu, które orzeka co do istoty sprawy⁵⁰. Zatem sformułowanie „wyrok sądu rodzinnego orzekający separację”, zawarte w przepisie art. 3 pkt 17 i art. 23 ust. 4 pkt 4 lit d u.ś.r., należy rozumieć w sensie merytorycznego orzeczenia sądowego orzekającego co do istoty sprawy, czyli o orzeczeniu separacji prawnej małżonków, bez względu na tryb procesu cywilnego, którego to orzeczenie jest wynikiem.

9. Sytuacja, która wytworzyła się wokół kontrowersyjnych przepisów u.ś.r. w przeciągu kilkunastu miesięcy ich obowiązywania zdeterminowała Rzecznika Praw Obywatelskich (na wniosek Rzecznika Praw Dziecka) do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 8 pkt 3 i art. 11 w zw. z art. 3 pkt 17 oraz art. 8 pkt 4 i art. 12 w zw. z art. 3 pkt 17 u.ś.r. z art. 32 ust. 1, art. 18 oraz art. 48 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.⁵¹ w związku z art. 27 Konwencji o prawach dziecka⁵². W skardze zarzucano, że u.ś.r. prawnie i faktycznie dyskryminuje oraz defaworyzuje dzieci rodziców pozostających w związkach formalnych (i dzieci rodziców niepozostających w takich związkach, którzy zgodzili się wychowywać swe dzieci razem) wskazując przy tym, naruszenie konstytucyjnej za-

⁴⁸ Również art. 3 pkt 17 u.ś.r. operuje pojęciem „separacji orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu”.

⁴⁹ Separacja prawna małżonków może zostać orzeczona na dwa sposoby: albo w trybie postępowania procesowego (odrębnego) – wyrokiem, albo w trybie postępowania nieprocesowego – postanowieniem (por. art. 567¹–567³ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.), w obu przypadkach po wcześniejszym przeprowadzeniu rozprawy. Separacji w trybie procesowym może żądać jeden z małżonków (w formie pozwu), a w trybie nieprocesowym obydwój małżonkowie (w formie zgodnego wniosku).

⁵⁰ A. Zieliński, *Postępowanie cywilne. Kompendium*, Warszawa 1996, s. 227.

⁵¹ Dz. U. nr 78, poz. 483.

⁵² Dz. U. z 1991 r. nr 120, poz. 586 ze zm.

sady równości i pomocniczości oraz wyrażoną w art. 27 cyt. Konwencji zasadę prymatu rodzicielskiej odpowiedzialności za dziecko również w aspekcie finansowym.

Ponadto u.s.r. promuje osoby samotne (lub formalnie samotne) jako opiekunów prawnych lub faktycznych dziecka przez dodatkowe ich dofinansowanie, w przeciwieństwie do opiekunów dzieci funkcjonujących w rodzinach pełnych, a to jest niezgodne ze standardami prawa rodzinnego, w którym w zdecydowany sposób preferowany jest ten drugi typ rodzinnej opieki zastępczej (z matką i ojcem).

Zwrócono również uwagę na ryzyko zachwiania równowagi finansów publicznych z uwagi na olbrzymią liczbę osób starających się uzyskać prawo do świadczeń i ich wypłatę. Również koszty społeczne rozwiązań ustawowych (doraźne, jak i te odległe w czasie) nie pozostają bez znaczenia, np. obciążenie sądów znaczną ilością spraw rozwodowych i o separację (często osób zwolnionych od kosztów sądowych), obsługa bytowych i psychicznych problemów dzieci ze związków rozwiązanych, zniechęcenie do zawierania małżeństw⁵³, erozja odpowiedzialności rodzicielskiej itp. Ponadto wydaje się, że wiele z tych rozwiedzionych i separowanych małżonków w nowo wykreowanym stanie cywilnym może trwać dość długo albo już nigdy nie zdecyduje się na powrót do formalnego (lub pełnego) związku małżeńskiego.

Zgodnie z art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajduje się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Tymczasem przyjęta regulacja u.s.r. rażąco niesłusznie faworyzuje wyłącznie rodziców, którzy nie pozostają w związkach małżeńskich (samotnych lub pozostających w związkach partnerskich). Z kolei art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji przewiduje, że rodziny w trudnej sytuacji, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Niestety tak ukształtowanego prawa podmiotowego nie można dochodzić w oparciu o przepisy u.s.r., bo pełne

⁵³ Zawarcie małżeństwa przez rodzica uznanego za samotnie wychowującego nie tylko sprawia, że osoba ta traci status osoby samotnie wychowującej dziecko (a więc dodatek do zasiłku rodzinnego), ale także rodzi skutki dla współmałżonka, którego dochody składają się na dochód rodziny. W większości przypadków oznacza to częściowe przejęcie obowiązków łóżenia na dziecko i, co więcej – wyprzedzenie obowiązku drugiego z biologicznych rodziców dziecka. Normy prawa rodzinnego (z art. 129 i art. 144 k.r.o. łącznie) stan taki wykluczają, natomiast przepisy u.s.r. sankcjonują go.

rodziny wielodzietne nie uzyskują dodatkowego wsparcia na porównywalnym choćby poziomie jak rodziny niepełne. Sytuacja taka narusza niewątpliwie zasadę sprawiedliwości społecznej.

Trybunał Konstytucyjny w dniu 18 maja 2005 r. orzekł o niezgodności przepisów u.ś.r. z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i określił termin końcowy obowiązywania tych przepisów do 31 grudnia 2005 r.⁵⁴.

10. Z przedstawionego w tym artykule stanu rzeczy wynika, że na wsparcie z systemu świadczeń rodzinnych nie mogą liczyć rodziny pozostające w związku małżeńskim, a więc sposób regulacji prawnych może zachęcać przede wszystkim do rozwodów i separacji prawnej⁵⁵. Już jesienią 2004 r. próbowano poszukiwać sposobów na wyhamowanie starań o zasiłki rodzinne i dodatki z tytułu samotnego wychowania dziecka i przede wszystkim zmniejszyć uprzywilejowanie na tym polu rodzin niepełnych wobec rodzin pełnych i wielodzietnych. Między innymi wprowadzono możliwość przeprowadzenia wywiadu środowiskowego w rodzinie, która pobiera takie świadczenia oraz podjęto prace legislacyjne nad zaostrzeniem kryteriów do uzyskania nadużywanych dotychczas świadczeń, czego wynikiem jest ustawa z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej⁵⁶. Zgodnie z tą ustawą dodatek dla osób

⁵⁴ Zob. <http://www.trybunal.gov.pl/Rozprawy/2005/rozprawy.htm>, maj 2005. W wyroku tym (sygn. K 16/04) Trybunał orzekł, że art. 3 pkt 17, art. 8 pkt 3 i 4, art. 11 i art. 12 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych są niezgodne z art. 18, art. 32 ust. 1, art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 27 Konwencji o prawach dziecka. Trybunał stwierdził ponadto, że wyżej wymienione przepisy nie są niezgodne z art. 48 Konstytucji RP. Por. A. Rosa, *Ustawa przeciw rodzinie*, „Rzeczpospolita”, nr 117, czwartek 19 maja 2005 r.

⁵⁵ Niemniej na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych (Dz. U. z 1998 r. nr 102, poz. 651 ze zm.) zasiłek wychowawczy dla osoby samotnie wychowującej dziecko przysługiwał w kwocie wyższej (491,00 zł miesięcznie) niż osobie w małżeństwie (308,80 zł) – art. 15c. ust. 1.

⁵⁶ Dz. U. nr 85, poz. 732. Niektóre przepisy zaczęły obowiązywać już od dnia ogłoszenia ustawy (17 maja 2005 r.), ale większość od 1 czerwca 2005 r. lub od nowego okresu zasiłkowego (1 września 2005 r. lub 1 września 2006 r.). Ustawa wprowadza zaliczkę alimentacyjną (170 zł miesięcznie, gdy w rodzinie jest jedno dziecko lub dwoje dzieci albo po 120 zł na każde z trojga lub więcej dzieci). Zaliczka alimentacyjna przysługuje osobie uprawnionej do ukończenia 18 roku życia albo 24, gdy się uczy w szkole lub szkole wyższej. Zaliczka przysługuje, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty 583,00 zł miesięcznie.

samotnie wychowujących dzieci otrzymywać mogą tylko osoby, które mają prawomocne orzeczenie sądu o zasądzonych alimentach lub gdy ojciec dziecka jest nieznan. Na skutki nowej regulacji prawnej należy poczekać aż zacznie ona w pełni obowiązywać.

Summary

It was on the 1st of May 2004 that, on the basis of the 2003 Statute on Family Allowances, the system of family and social allowances was considerably changed. What was liquidated was the Alimony Fund that operated with the Social Security Agency. As a result, the territorial self-governmental units were charged with the duty to award allowances to the entitled families. In addition, the proportion of independent family allowances decreased when compared with those that were previously paid. Likewise, there was an increase in family titles that provided for the possibility of applying for the support.

The list of new family allowances was enlarged *inter alia* by the child benefit and two kinds of bonuses: one awarded to the single individual rearing a child and the second paid to the one who lost his rights to the one who, while being a single and rearing a child, additionally lost his right to the unemployment compensation.

Both the Polish citizens as well as foreigners are entitled to apply for family allowances if their income does not exceed 504 zlotys per month (or 583 zlotys in the event when they have a disabled child). The

W ustawie o dłużnikach alimentacyjnych utrzymano dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka, ale z ograniczeniem do 340 zł miesięcznie na rodzinę (500 zł przy dziecku niepełnosprawnym). Dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka przysługuje samotnie wychowującym dziecko matce lub ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka, jeżeli nie zostało zasądzone świadczenie alimentacyjne na rzecz dziecka od drugiego z rodziców dziecka, ponieważ: drugi z rodziców dziecka nie żyje, ojciec dziecka jest nieznan, powództwo o ustalenie świadczenia alimentacyjnego od drugiego z rodziców zostało oddalone. Dodatek przysługuje również osobie uczącej się, jeżeli oboje rodzice osoby uczącej się nie żyją, a także osobie pozostającej w związku małżeńskim, jeżeli małżonek jest pozbawiony władzy rodzicielskiej, jest ubezwłasnowolniony albo przebywa w areszcie albo w więzieniu powyżej 3 miesięcy i dzieci nie mają zasądzonych świadczeń alimentacyjnych od tej osoby. Zob. A. Szymański, *Czy państwo przestanie wymuszać rozwody?*, „Rzeczpospolita”, nr 65, piątek 18 marca 2005.

bonus awarded for the single individual rearing a child amounts to 170 zlotys as paid for one child (or 250 zlotys as paid for a disabled child). The bonus cannot exceed 510 zlotys per month as paid for one family, there being entitled to it only the person who, as single, rears the child. The application for the grant of the bonus must be accompanied by the valid court decision adjudicating the divorce or separation. This is needed to certify that the individual in question has the status of the "single individual rearing a child".

The need to meet the formal requirements of this type led to the pathological growth of fictional divorces and separations. In 2004, when compared with 2003, there was reported one fourth rise in divorce applications (over 106 thousand when compared with previous 86 thousand) and one third rise in separation applications (23 thousand when compared with previous 7,6 thousand).

Unfortunately full families having many children cannot receive the aforementioned allowances. Thus, the discussed Statute in fact legally discriminates them. This particularly affects the children whose parents uninterruptedly continue to be formally bound by the ties of marriage (this refers also to the children of parents who are not formally bound by family ties but who agreed to rear their children together). In view of the above, the Polish Ombudsman decided to apply to the Constitutional Tribunal for the pronouncement of the declaration stating that there is an inconsistency between certain provisions of the discussed Statute (art. 8, sect. 3, and Art. 11) and the Constitution of the Polish Republic. The Ombudsman argues that the constitutional principle of equality has been violated.

And indeed, on the 18th of May 2005 the Constitutional Tribunal held that the discussed Statute was inconsistent with the Polish Constitution.